

地域政策と地方の予算

喜 多 登

目 次

- 目 次
- 目 本論の方向
- 目 個別的地域の予算上の方位
- 目 地域の予算活動にみられるパターンの持続性
- 目 公的欲求の予算上の方位決定
- 目 地域政策（自主的）の登場による予算の変化
- 目 第一部門の優先と予算
- 目 第一部門拡張と第二部門の反応過程
- 目 第一部門と第二部門の適正配分

本論の方向

地域政策は経済発展上いまや不可欠の問題となっている。しかも地域の不均整成長という現状に立って、技術革新下における生産視点から、さらに生活環境条件、その他公的準備、雇傭機会等々を含めた較差視点から、地域政策は必然的に複合された政策とならざるを得なくなつて来ている。その意味で、今日の国内政策の殆んどが地域との関連に立って処理

しなければならぬ程になって来ているといえよう。^①

ところで、地域政策という場合、政策の主体がどこにあるかという事によって問題処理が異なる。同じ公経済によるものといっても、主体が中央にある場合と、地方にある場合とでは、狙は異なるであろうし、かりに、狙が同じであっても作用の仕方が異なると考えられる。そこで地域政策の主体を、第一に中央によるもの、第二に地方公共団体によるもの、第三に地方団体の連合によるもの、さらに第四に中央と地方との混合によるもの、以上のように区別する必要がある。今日では第四に比重があるが然し主体に関してとかく問題を生ぜさせやすい。

次に地域政策を実質的に支えているものは何かというと、それは財政である。主体が中央にある場合でも、計画は中央で、実施は地方という職能的配分が通常課せられていて、中央の直轄事業^②以外の支出は、通常地方の普通会計を通ずる事になる。ただこの際に中央の個別経済的視点に基づく直接的誘導政策が行われるならば、それを除外しなければならない。何故ならば、個別経済への直接、間接的資金供与が主軸ならば、地方団体の財政を通じないからである。だがその結果は地方財政に關係する。また、租税政策が中央で併用される場合は、これは地方と無關係とはならない。さらに、地域政策が、集團経済的視点や国民経済的視点から実施されると、地方財政はこの視点から常に再検討され、それらの視点に即応すべき体制へと移行を余議なくされるのである。従って、地方団体独自の、さらに地方団体連合の地域政策の実施の場合には勿論のこと、例え中央独自の決意に基づくものであっても、地方財政は地域政策によって大きな変化を受けるといはなければならないのである。

元来、地方財政は民主的機構が存在し、地方分権の価値が高く評価されている限り、地域の経済力水準と対応した収入

と支出活動が行われていて、総じて地域住民の社会的欲求を反映した地域住民の生活環境にかかわる公的用途準備活動が主軸となっている。ところが、ここに国民的な視点が加わって財政活動に新たな展開が次々と求められているのが現状なのである。そうすると、この地方財政特有の性格分析が先ず地域政策をなす場合事前に考慮しなければ、地域政策は果して狙った目標に到達出来るかどうか疑問とならざるを得ない。

本論は以上の意味から、第一のプロセスとして個別的地域の公共団体を地域政策の主体とし、その主体の財政活動を支出予算を通じて吟味したのである。ただしこの主体の企業的な活動は除外している。

第一項では、特定の地域政策がない場合、通常、予算は同一パターンの継続される力が内部に介在する事に考慮を払った。このパターン温存の性は中央の介入による地域政策の場合でも事前に考慮しないと、支出活動に大きな歪が思はぬところから出て来ることになる。

第二項は、地域住民の社会的欲求が、どのように予算上に公的欲求となって示されるかを検討した。予算上には示される、二つの力があり、その合力によって、経済活動誘発力が生ずるという考えを検討することにした。

第三項は、定常状態にある地域予算に、ある部門優先を求めた地域政策が登場した場合、その部門の拡張は予算上どのような表示形態がとられるかを検討した。

第四項は、ある部門の拡張で始まる支出活動は、私経済の生産コストとどのような関係をもつかということ、さらに他の部門はどのような反応を持つのか、その方向はどうであるかの検討をしたのである。

第五項は、第一部門と第二部門との予算上の適正配分点はどうであるかということ、この配分点はどうのような動き方

をするのかという点、さらに予算はこの配分点をめぐってどのような動きをするものであるかを検討したのである。

これらの検討の意味するところはこうである。地域の財政の性格をよく検討せずには地域政策は無意味であるということである。計画はいくつでも造れようが、真に必要なのは架空な計画ではなく現実をしっかり認識した上での合理的解決策でなければならない。地域特性と無縁な地方財政はあり得ない。しかも地域政策に基く支出活動が独自の展開でも相当大きな攪乱が生じ、一定の均衡状態におちつくまでには時間を要するため、この財政支出活動にはより合理的な配分を必要とするのである。この合理的配分とそれの経過措置の適切さは、中央と地方の結合による質量ともに大きな地域政策には特に必要といえるから、まずもって個別的地域の予算を通ずる財政支出活動を事前に考慮しなければならないという事なのである。^③

註(1) 例えば経済成長に伴う種々の歪である。コルムやヘルツナーのいう如く「急速な成長及び技術変化の経済のもとでは、常に背後にとり残されるいくつかの地区があり、そして、この地区では、地方的なデフレが激しくしてつい場合に政府の援助を必要とするに至る」。こういう場合の政策は当然に複合されたものとなる。さらに地域の産業索引のための政策もある。「新しい産業を索引する地域社会の施設の開発のための実施計画は、動態経済のもとで次第に重要性を増すように思える」。これらの地域政策は決して単純なものではない。生産地点での位置配慮、地域住民の福祉に対する配慮、産業構造に対する配慮等々、いくつかの政策が複合されてくるのである。そこで今日の地域政策はどんな小さいものでも多くの政策と複合の上で行われると考えられるのである。」「内は次の書より引用。G. Colm, M. Helner, *Financial Needs and Resources over Next Decade*, from, *Public Finance Needs, Sources and Utilization*, Princeton 1961, p. 16.

(2) 多くの論点がすべて中央の政策に基くものとし、かつそのために財政支出活動が極めて容易に出来るかのように論じているが、この考え方に問題がある。中央の支出活動が地域政策上比較的弾力的に出来るのは、この直轄事業である。勿論直轄事業は地域政策の極めて重要な事項である。だが地域政策上、財政支出活動のより重要な地方財政を通ずる経路を見落してはならない。

(3) この論点の背後には J. Meyer のいう次の認識があるからである。「急速な経済発展を経験している多くの国々では、通常、新に工業化された都市地帯と爾余の地域との間に厳しい運命の岐路が存在する」。この意味においてである。今日わが国の加速化された経済成長の諸政策は、対象を主として第二次部門におき、地域開発の狙もこの第二次部門に比重がおかれるのは国際的競争の場から当然としても、工業化の可能な地域とこのままではそれが望みうべきもない地域とでは運命の女神に将来を見放されるか否かにかかる問題になる。そこで地方公共団体の努力が工業化に結集するのも当然といえる。だがこの努力のあり方に問題があるのだ。」内は次の書より。

John Meyers, *Regional Economics : A Survey*, The American Economic Review, March 1963. P. 26.

（一）、個別的地域の予算上の方位

ここでとり扱う地域は他の地域の経済的連関を断ち切った、仮想的な地域である。従って国民経済上における相互作用からは隔離されている。この条件から出発しよう。この様な想定は、地方分権の一方の極を形造っているものであって、地域独自の自己展開型の公的部門活動を主張している。煩雑な中央と地方の連結の手を嫌う地域の公共団体の心のうちにはこのような郷愁さえも感ずるであらう。

(1) 地域の予算活動にみられるパターンの持続性

地域（行政地域）予算は、民主々義的機構の存在する国では、その機構を通じて地域住民の社会的欲求を反映したものであるといえる。しかしこれは単に消費者主権の自由なる需要表の総計ではなくして、地域の全体的視点からの整序過程があり、その整序過程を経て公的欲求となって現われたものであるといえる。従って地域内のある集団が、独自の欲求を提示して強引な活動をとっても、必ずしも彼等の欲求を満足さすべき公的部門の活動がある訳ではなく、むしろ、このよう

な活動をとろうとする他の集団の存在は、ある力の均衡状態を造りあげているといえる。この力の均衡は公的欲求に反映し、予算活動におけるパターンの形成をうながすこととなる。このパターンは外的衝撃とか急激な内部要因の変化がない限り、内生的要因からの変更はなかなか行われなく。年々同一パターンの温存を行って来ているといえる。そこで予算は、単なる財政説明書ではなくして財政経済の限界を示すとも財務行政、財政政策の核心であり、然も政治団体の公法的な政治的経済的基礎づけを目的としていて、その年度の政策具体化の計画予定表であるのだが、応々にしてこの予算活動は先の同一パターンの継続で地域内の諸力に新たな攪乱を起させない事になる。一度びある社会体制が形造られると人間は新たな変革を好まず、むしろその体制を保持しようとする傾向がある。

ところで、財政は公権力による明らかな私経済活動への介入であり、この介入過程では常に攪乱を起しているのである。そこでこの介入の仕方が年々同一のものであれば、その影響の方向は大体決定され、攪乱の中での進行方向が生れ出て来て、その中で統一された諸力の均衡が生れ出るのである。ところが介入過程が年々変更されるところであろうか。これはその社会内部で新たな攪乱が追加された事になり、先に行われた力の進行が変更されたり、新たに形成された力が過去の力と索引し合ってさらに大きな力の合成をみるか、あるいは斥力が発生してこの力が減殺されたりする事が生じ、攪乱は一見定常的にみえても内部での新たな力の均衡が形成されるまでの経過は大きく、且つ新たな力の均衡を得るまでには時間の遅れを伴うであろう。そこで予算活動は大きな変動要因が生れない限り従来からのパターンを受けつぐ傾向が強くなるのである。

ただここで問題が生ずるのは、財政の持つ守備範囲が国民経済の発展とともに拡大している事である。そうなると中央

の地方に対する介入が諸種の政策を通して大きくなり、地方の予算活動の公的欲求表示が地方だけの単独表示とは異った様式を持つことになるのである。例えば、ナショナル・ミニマムの維持は常に国民的視点から要求され、一方このナショナルの性格を有する行政部門は各部門に涉って拡大する傾向を持っているのである。そのため地方の予算は、このナショナルの性格を有する行政を基礎とし、地域特性を反映しなければならないという難しい表示をなさざるを得なくなるのである。このナショナル・ミニマムの維持は中央による財源保障が通常行われていて、このため地方の予算表示にはこの保障によるパターンが収入部門でみられ、さらに支出部門の特定項目でも現われてくるのである。^①

ところでこの中央による介入が地方財政に行われても、この介入の仕方、量、方向等に大きな変更がなく持続される場合には、先に地方単独で示した如き予算活動のパターンが形成されることとなる。従って大きな変化要因が地域内にならない場合と中央の政策に大きな変化がない限り、地方予算は大体同一のパターンを温存させるという傾向にあるといえよう。

地方の予算活動は急激な内部要因の変動や外部的新たな衝撃がない場合を考えると、大体において同一のパターンを受け続く傾向にある事をもう少しここで検討しよう。

このパターン温存の第一の理由は、予算が創り出す力及びその方向、さらにそれらを含めた場の統一的保持力が強い点にある。財政それ自体が私経済活動に対する強制的介入であり、表示される目標が、地域住民の社会的欲求の充足のための、資源の配分、安定、分配に関する諸活動であるため、この諸部門のうちいづれの変化も地域内で形成されている諸力に反応を起させるのである。例えば配分部門の増加決定は、安定、分配両部門に反作用する。ある場合には後者の低下によって、配分部門の増加を可能とすることさえ考えられる。これは社会的欲求をつくりあげている諸力のある部門にとつ

て配分部門優先に基く恩恵が与えられるに對して、配分部門の上昇に伴うある部門の用役の低下が生ずるのである。特にこれらの部門間の優先順位の移動は地域住民の生活に直結する地方財政にとつては極めて重要である。予算上に示される支出活動が殆んど法令によって定まっている地方財政では、彈力的支出活動の部門が少いためばかりか、必要とする資金も自主財源で求められないという地方財政特有の性格がある。このため配分部門優先の決定は、社会的欲求の諸力に對して極めて刺戟的である。これは反作用として他の部門の社会的欲求の強度を高めることにもなるうし、さらに同一部門内での諸力に反應を起させそこでも優先順位をめぐる新たな攪乱が生ずることになる。このようなことから地方予算の表示は、その地域特性に基き長期に涉つて築きあげられたパターンを踏襲する傾向が強いといえるのである。そこでは地域社会的欲求の諸力がこの公的表示の進行方向に索引され、この索引の中から諸力の統合された場が形成されて行くのである。だが、内部で醸成される新たな与件及び外生的与件が成熟すると、ある期間後、この財政上における保守性と新たな社会的欲求を持つ諸力との間に調整過程が生ずるといえる。

パターン温存の第二の理由は公的欲求形成にかかわる問題である。というのは、地域の個人及び集團の社会的欲求は複雑多様である。これらの社会的欲求は民主的政治機構を通して公的欲求と顯れてくる。だがこの顯れ方に通常政治的過程が存在し、この決定を巡つて地域社会内の社会的欲求の整序が行われる。そこでは機會費用の獲得を巡る優先順位の決定がある訳で、これら社会的欲求が地域全体の統一的視点から、さらにその時点での国民的な価値意識によって整序されるのである。これら地域の統一視点とか国民的価値意識は定常的地域社会では年々大きな変動がある訳ではない。従つて、予算上に表示される部門間配分比は略同一の繰返しになる可能性が大となる。ただ同一部門内での優先順位の変更はその

時点での社会的欲求の強度に反映され行われる事になる。

パターン温存の第三の理由は、法律並びに制度に由来する。地域の予算活動を支えるものは時の政権担当者の自らの決意に基く政治にすべてある訳ではない。中央と地方の職務、権限は国民的視点のもとで法律制度で決定され、そのもとで各種の行政機構が存在し、行政内容も法定されている訳である。先にも示した如く地方財政は国民生活と直結した行政部門が多いため、収入支出双方ともその内容において法定されさらに政令による統制が加えられている。ナショナル的性格を有する行政部門の拡大は、それだけ法律制度に基く一定の枠を形成させることになるのである。従ってこの枠の存在は必然的予算活動にも作用する事となるのである。^①

収入部門を見よう。租税国家の理念は必要とする経費の源泉を租税に求め、その獲得に公権を是認している。この公権は明に税種、税率、課税標準等々租税に関し法定されている。さらに、これ以外の公経済的收入、私経済的收入についても各々法定され、然も収入部門全体についても制度が造りあげられている。この法律、制度は過去の歴史が示す如く、相当期間に涉って踏襲されるという傾向を持っている。従って収入部門はこの法律、制度の変更がない限り略一定の比率をもった収入をあげる事が期待される。この収入部門のパターンの継続は支出部門に反作用を持つ、つまり収入部門の硬直性は支出活動自体を制約するように作用するようになるのである。

支出部門を見よう。支出活動は先に示した如く、その本来的職能配分はもとよりナショナル的性格を有する行政部門の拡大によって、中央による法律、制度的規制が強化されている。従って、支出活動はこの規制に従った部門間の配分によって行われる事となる。しかも地方財政特有の財源の狭隘と収入部門の硬直性があるため、この両者が相互に作用して、

地方財政自体の予算活動が同一パターンを温存させる事となるのである。^⑧

このように、地方財政は一般的にいうと同一パターンを受けつぐ傾向が強いのである。ところがこのような性格を有する地方財政に、新たな変革を求めているのが現在の地域政策なのである。地域発展の社会的欲求は個々の地域で拡大して来ている。しかも中央による地域政策が国民経済発展の上から不可欠のものと考えられるに及んで、地域自体の新たな対応過程が必要となつて来ているのである。そこでこのような状態のもとで、一体地方財政はどのような動きを持つのが妥当であろうか、この事を考える必要が出てくるのである。以下この面の検討を地方の予算を通して行うことにしよう。

註(1) わが国の中央政府の地方に対する財源保障の仕組は通常二つの経路をもつてなされている。第一は一般財源補填であり、第二は特定財源の補填である。これらの実状については、拙稿「地域と財政」政経論叢 第三二巻四号 参照、

(2) 地方経費の大半が法律、制度に基いての支出義務があり、これはナショナルの性格を有する行政の拡大とともに増加しているのが実状である。

(3) 三部門についてはマズグレイブの *The Theory of Public Finance*. New York 1959. 参照

(4) 今日財政をもつばら経済的側面から把握しようとする考え方が強いが、既にコルムが指摘した如く財政は多くの他の部門の社会科学と相互に関連を有するのであるから、この事を常に念頭におく必要がある。特に法律、制度、行政に関する問題は財政の活動領域に強く関係する意味において重要である。コルムについては *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*, New York 1965. 参照

(5) このような法律、制度的な規制要因はデフレ期における弾力的財政活動を不可能ならしめた過去の経験がある。ハンセンが次のようにこの事を指摘している。デフレ期に地方団体が逆循環的財政計画遂行するに当って直面したものは経済的及び制度的障害である。と。 *State and Local Finance in the National Economy*. New York 1944. p. 53

(2) 公的欲求の予算上の方位決定

社会的欲求が整序過程を経て公的欲求として示されるのは予算においてである。財政は今日の二重あるいは混合経済の

場において、明に国民経済を政策の意図する方向へ誘導しようとするものである。その限りにおいては私経済活動への介入を通して、資源の配分部門に大きく関連し、国民経済生活の安定に寄与すべき、安定、所得再配分の各部門に同時的な方向を決定するものといえる。

元来、地域公共団体の行政内容は限定されており、住民の生活内容環境に直結された部門が多くなっている。そこで、これらの関係を地域開発視点から予算上に表示されるには次の分類が必要となろう。

第一の部門は社会的分業の生産活動の強化並びに連帯強化のための支出部門である。この部門は経済活動能力創出のためのSOC先行投資、SOC後発投資が含まれ、さらに社会的分業の外部経済を進展を目指す支出部門を包含する。^①

第二の部門はどうであろうか。これは地域住民の経済生活高度化欲求に即応すべき公的活動部門である。この部門は現在並びに将来に涉つての生活水準の上昇に寄与すべき部門である。従つて道路の舗装、上下水道の完備、汚物処理施設の新設または増加、さらに保健衛生、教育、保安、消防等の諸活動を包含する支出部門である。^②

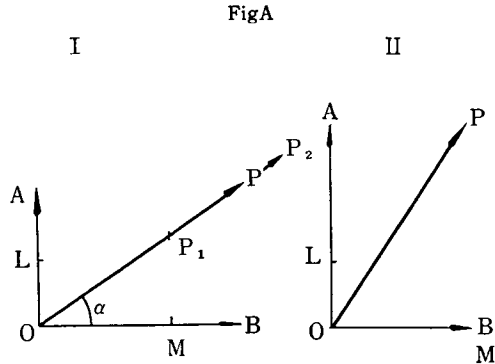
ところがこれ以外の経常的支出部門はどうであろうか、例えば庁費の如きは、公共団体の水準によって差異はあるがこれらは制度的な維持に伴う費用として一応除外してこゝで考える。

さらに第一部門の支出であつても、地域住民の経済生活高度化欲求に寄与するものがあり、第二部門の支出でも、同様である。むしろこの両者の相互作用が社会的な諸水準の上昇に働くと考えるのである。

このような前提から公経済による地域の経済活動能力誘発水準を考えるとしよう。

縦軸に社会的分業の生産活動並びに連帯強化の第一部門の支出額をとり、横軸に住民の生活高度化欲求に即応する第二

部門の支出額をとると、次の Fig. A. の如き第一部門と第二部門の力の合成がみられる。かりに I 図で OA を第一部門の



支出額、 OB を第二部門の支出額とすれば、このベクトルの方向 OP は予算上に表示された経済活動能力誘発力水準を示すものと考えられる。つまり、地域公共団体の財政活動はこの両部門の支出を前提とし、この両者の力の合成によって発展の誘発力が生ずると考えるのである。^③

この際に OA を限りなく減少させて、 O に近づける事が可能かとなると、これは問題である。というのは、地域の社会的分業の活動能力乃至は連帯強化が維持出来るには、少くともある最低点の公経済支出を必要とするからである。例えば、地域の災害防止とか輸送施設等の補修的支出その他がなければ、明に分業相互の連帯性に摩擦が生じ活動能力の低下を来すこととなる。

この意味で OL の存在が重要である。同様に第二部門の場合にもこの点が存在する。^④ というのは、住民の生活高度化欲求に即応すべき支出部門は、先に示した環境衛生の諸設備、保健衛生に関する諸設備、さらに住民の生活にもたらす各種の便益を創り出す用役の提供を住民が強く求め、むしろこの部門は生活高度化欲求の上昇に伴って上昇するといえる。この第二部門は、現在の地方公共団体の行政内容からみて相対的に比重が大きいか、支出水準の最低点も第二部門より高いことが法律、制度的面ばかりでなく、経済生活安定化に寄与すべき地方公共団体の活動内容からみて要求されるのである。その意味で第二部門の最低支出額は OM で、さらに $OM > OL$ である。

このL及びM点はこの地域におけるナショナル・ミニマムの点である。

次に $OA+OB=1$ とす。予算計上の制度維持に関する諸費用その他の小数の項目の支出は、経常的経費として控除されると、第一部門、第二部門の配分は残された額の中での操作という事になる。つまり予算審議は OA 、 OB のつづれに優先順位を与えるかについての政治過程があり、その結果、 OA 、 OB の水準が与えられるものとする訳である。現在の予算に表示される項目はすべて議定費であるだが、この議定費が二部門の配分について特に政策上重要性が強いという意味においてとりあげる訳である。第I図では $OA \setminus OB$ ・従って、この地域団体の社会的欲求が第二部門に強く示され、これが公的欲求として予算上に表示された事になっている。第II図ではこの関係が逆であって、 $OA \setminus OB$ である。従って、この地域では第一部門に社会的欲求が強く示されそれが公的欲求として予算上に表示されている訳である。

次に経済活動能力誘発の線 OP を見よう。これは先に示した第一部門と第二部門のベクトルの方向とその高さを示すものであるから、 OB の水準が OA よりも大であれば OB 側に索引され、逆であれば OA 側に索引された力の合成の方向と高さを示す事になる。Fig. A.で言えば、第I図は OB の方に第II図は OA の方に傾を持っている事になる。

このようにして地域の予算構造は、第一部門第二部門のいづれにどの程度の優先順位が与えられるかによって、地域の経済活動能力誘発水準が異なるのであるから、この水準の方向と大きさとは地域の独自の政策決定による予算表示によっていくつにも変化する^⑨。だがナショナル・ミニマムの各点は常に維持され、それ以外の支出水準で誘発力の高さと方向を決定するといえる。

次に問題なのは、このようにして合成されて誘発力がP点で示された高さを常に決定するかという事である。これは必

ずしもその通りに行かない。ただ平均的意味で望ましい姿としてこの高さが考えられる訳である。例えば P' の存在は第一部門、第二部門の支出活動それぞれ $A \cdot B$ の大きさであるにも拘らず誘発力がその合成力に達しない場合である。これは次の事由に基く、すなわち制度的硬直性ともいふべきもので、この支出活動が既存の法律制度をもってしては充分にその効率を発揮する事が出来ず $PP_1 \sin \alpha$ だけ支出漏洩があったと考えられる場合なのである。さらに P_2 の場合を考えよう。これは法制、制度に新たな改革や技術革新的事務処理の機構が採用された場合である。この場合の支出活動は一般水準よりはるかに増大し $PP_2 \sin \alpha$ だけの誘発力への増加が認められたからである。この意味で行政機構上の諸措置には常に改革を考えた新たな対応過程が必要であるといえる。

註(1) SOC 先行、後発投資の考え方については Hirschman, *The Strategy of Economic Development* Yale Univ. Press, 1958. 参照

(2) 一般に経済成長を誘導する公的活動を第一部門特に SOC 投資のみと考えやすいがこの主張は誤りである。コラム及びヘルツナーの次の指摘は興味深い。「実質的な経済成長は、必要とされる保健、輸送、水道、レクリエーション、その他必要施設の準備の不能な地域社会では起りうべきもない」G. Cohn, M. Helner, *ibid.* P. 16.

(3) 経済活動能力の誘発力は、この第一、第二部門の支出がなくては出て来ないと考える。というのは、いかに第一部門優先に基く工業化の過程であっても、従業員のための環境衛生や、教育、警察等々の諸支出は無視出来ない。逆に工業化の過程は都市化現象と結びつきやすく、ために第二部門の支出増加を必然的にしている。その意味で真の経済活動能力が創出されるには第一及び第二部門の公的準備が不可欠となり、その程度が問題となる。

第二部門の支出活動については、既にハンセンの指摘があるが、最近の H. M. Groves, J. Riew による「産業の地方税に及ぼす刺激」と題した研究に興味ある言葉がある。彼等は産業都市が財政上有利であるといういくつかの要因を検討しているが。その中で産業に必要とする公的サービスの量を論じて、産業都市は火災予防のための消防により大きな施設を持たなければならぬし、また一そう大なる交通及び下水問題を伴わなければならない、としている。だが「より重要な公共支出をひき起すものは

人間“なのだ。そしてその結果は、何人のまたどのような人を工業又は商店で雇うかということと、どこでその人達が住むのかによって定まって来る。”と論じている。The Impact of Industry on Local Taxes, from National Tax Journal, June 1963.

さらに発展途上にある国々の地方団体の財政及び行政について検討をしたアルダーファの次の指摘は重要である。発展途上にある国での地方団体が国民的發展に大きな役割を持つとするならば、これには近代社会にひき継いだ次の五つの基本的傾向を認めて処理する必要がある。第一は、都市化、第二は国民的統制、第三に福祉国家、第四は高度の生活水準、第五はデモクラシーである。これらの項目はどこの国の政治指導者及び政党の宣言の中でも示されていると彼は指摘する。さらに、各国民はそれぞれ固有の問題、条件、背景を有しているから重要な要素は国々によって異なるのであるが、政府の基本的な目標は致るところで同一である。都市では適切な水道、電力、排水、輸送、学校、病院、街路、市場、住宅、その外日常の娯楽が必要である。農村地帯では改善された教育、保健、清掃、農業、一般福祉の必要なことは同じく明である。それで政府は成功を手におさめるには積極的に建設的に予測して行動しなければならないし、そうすることで同一の行政問題に直面する。発展途上にある国の新政府は福祉国家を選んでゐる。つまり彼等は、国民により高度の生活水準を約束している。そのために、責任を地方側に分けなければならぬ。H. F. Alderfer, Local Government in Developing Countries, New York 1964, Pp. 227~8.

これらの論点に含まれる第二部門は、明にいまや經濟發展に不可欠である事を示している。これを第一部門と同時的に考えるのが本論の考え方である。

- (4) この最低点を国民經濟全体の立場からナショナル・ミニマムと呼ぶが、この点は、その国の發展状態及びこれに対する社会的意識の強度に依存するため、国によって大きく異なる。だが先進国のすぐれた公的準備の活動水準と、ナショナル・ミニマムの上昇運動は、それを目指して追従しようとする国にとっては恰好の例となり、ナショナル・ミニマムの点のひき上げと、その内部の配分比の変更が行はれる。

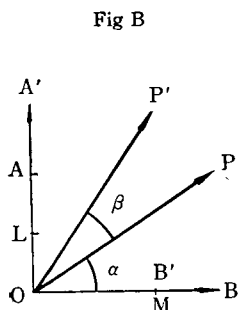
- (5) 地域の独自の政策決定とは、すべて新しい決定という意味ではない。既に検討した如く予算表示は過去から現在に至る社会的諸力の均衡に立つものであるため、余程の強力な条件が加わらなければ、異ったパターンの予算表示が可能とならない。従って地域特性をよく考慮した上での新しい政策決定が予算上に表示される事になる。

(三) 地域政策(自主的)の登場による予算の変化

先に地域の予算の方位決定を定常的な地域を前提として検討したのであるが、ここで個別的地域が自らの決意に基く地域発展のための地域政策をとるとしたら、地域の予算はどのような変化過程を描くのであろうか、この事柄の検討をここで行うのである。^①

(1) 第一部門の優先と予算

さて、先に示したような公的欲求の表示をなす地域公共団体の予算が示されて、第一及び第二部門への支出の配分が定められ、そのベクトルの方向に誘発力が示された訳であるが、かりにこの予算編成を踏襲せず、地域社会の人々の社会的欲求が第一部門への配分増加へと示した場合どうなるであろうか。この場合公的欲求は次の如く示されるであろう。この際私的経済活動水準は変わらず、従って収入額は不変で、然も第一、第二部門以外の部門の支出も不変とすれば、Fig Bに示される如く第一、第二部門の総額は不変であるため、第一部門の増加 AA' は第二部門の縮少 BB' をひき起す事になる。



$AA' = BB'$ かりに B' 点がナショナル・ミニマムの最低点 M と一致すれば第二部門の縮少はこの B' 点で終り、それ以上の縮少は行われない。つまり第一部門の拡大はこの点まで可能となるのである。その結果、第一、第二部門の支出に基く誘発力は OP の方向と大きく差をもちます事になる。この OP の方向は従来の予算に示された誘発の方向よりさらにだけ増加した事になり、これだけ第一部門への傾きが増加し、誘発力がこの部門

へ増大した事を示す事になる。

ただこの際の誘発力が、実際に目標とした経済活動能力を直に創出出来るかという事になると問題である。というのは、公経済の誘発力は、個別企業の外部経済の進展を狙った支出より生ずるため、企業が外部経済の進展に基く内部経済の獲得見込と、長期に渉る採算の点からの考慮から充分に立地に魅力を感じ、実際にその地域に立地しなければ、効果が現れない。しかも企業の形態によって必要とされる公的準備も異なるであろうし、公的準備が先行しても実際の立地には通常時間の遅れがある。そのうえに経済変動は立地に必要とする投資決意をにぶらせる事もある。さらに地域内での条件変化も考えられる。それにも拘らず、この公的準備による誘導力は技術革新下における生産視点から、さらに較差視点から重要なのである。そこでこの誘導力を結実させるための別の政策、例えば、租税政策等がより重要性を帯びる事になる。^⑨

さてこのような想定はある地域の単年度予算における公的欲求の表示として妥当であろう。この図の意味することはこのうである。

1 経済活動誘発の水準は、第一部門と第二部門の合成よりなり立っていること。

2 然もこの両部門には各々これ以下にひき下げる事の出来ない限界点、すなわちナショナル・ミニマムの点を有すること。

3 地域の経済活動水準の高上を狙ったSOC投資等に示される第一部門への優先順位決定は、経済活動水準が不変で、法律、制度の変更がなく、さらにこの両部門以外の支出が一定とされる場合、常に第二部門の縮少を伴う。だがその縮少はナショナル・ミニマムの点で終る

4 これと逆の場合の想定^②、すなわち第二次部門の拡張による開発の場合、第一部門の縮少がおこり、この拡張も第一部門のナショナル・ミニマムの点で終る。

5 第一部門の拡張は、従来の合成力たる経済活動誘発力の方向と大きさを増大させ、それが予算上に現わされた公的欲求の現水準を決定する。

6 ただ地域団体においては第一、第二両部門のナショナル・ミニマムへの支出がかりうじて出来るか、さらにその点以下の団体がある。この際は、独自の政策に基く第一、第二のいずれかの部門の拡張は不可能であり、従来からの支出パターン温存となる。

(2) 第一部門拡張と第二部門の反応過程

第一部門の拡張で始まる公経済活動は、常に同一テンポと同一質量の支出で持続出来るであろうか。同様なことは第二部門の拡張で始まる場合にもいえる。かりに、第一部門の拡張がナショナル・ミニマムの点に接近する第二部門の縮少で行われ、その結果生ずる経済活動誘発力の増加が私経済活動を増加させ、その増分をさらに第一部門への支出増へとくりかえされる場合はどうか。この場合の誘発力は次第に第一部門へ接近するが、第二部門のナショナル・ミニマムの垂線の上を移動する事になる。同様な事は第二部門の拡張の場合にも妥当するといえよう。

そこで問題なのはこのような拡張は果して可能かという事である。以下この点の検討を加えよう。

先づ第一部門の拡張から出発しよう。

単年度予算表示として第一部門に優先順位を与え第二次部門の犠牲的縮少が是認されることは、明にその支出における

経済活動の誘発力水準を高めて私経済活動能力を増加させる事を狙う公的活動が一般に認められたからである。かりに、第一部門の拡張で私経済活動能力の増加が誘発されたとしよう。然もこの誘発された部門での雇傭効果、並びに前方連関効果^④がひき続いて行われるものとする、この結果、新たな集積地点の結節乃至は集積の進行がこの地域でみられる事になる。雇傭がこの地域外から索引されて来れば、新たな居住地点を必要としよう。しかもこの人口集積を目指して第三次産業部門の索引が行われ、これらは都市化現象を新にひき起す事になるに違いない。これには新たな人口増に伴う新たな公共団体の用役準備活動、就中、第二部門の拡張をひき起さずには居られなくなる程の社会的欲求を創り出すであろう。交通体系の整備は勿論のこと、環境衛生諸設備、教育施設の増加、上下水道の増加、汚物処理施設の整備、消防、警察等々と、住民の生活をとるべくあらゆる部門の支出活動に対する社会的欲求が増大する訳である。^⑤この社会的欲求は直に公的欲求と示されるべき予算活動は行われないが、第一部門の拡張とそれによる誘発効果が増大するにつれ、この第二部門の社会的欲求のポテンシャルティが高められ、この欲求が最低点のナショナル・ミニマムの点を次第に移動させるばかりか遂には第一部門の拡張よりも第二部門の拡張を大とならせるであろう。この際に第一部門のナショナル・ミニマムはどうかという、これも誘発部門の経済活動が上昇するにつれて上る事に留意しなければならない。

さて、このことをハーシュマンがかつて示したSOC投資とDPA（直接的生産活動）産出物の総生産費との関係図にのっとって考えよう。ハーシュマンの論理は次のようである。^⑥

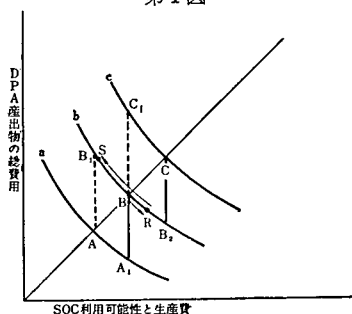
ハーシュマンはSOC投資を専ら生産に寄与すべきであるという論点から広義のSOC投資から生産に寄与すべき部門を抽出して論を進めた。そしてSOC利用可能性とDPA産出物の総生産費との関係を示したのであった。その結果描か

れた a 曲線は、一定量 DPA の産出物を完全操業で生産するに要する生産費を、 SOC 利用可能性の函数と示したものであった。 $b \cdot c \cdot d$ の各曲線も同じ意味の生産費を、各々より多くの DPA 投資の下でより多くの DPA 産出物を生産する場合を表すものとした。かくして「 SOC 超過能力型発展」と「 SOC 不足型発展」の異なる二つの発展経路を抽出したのであった。もし発展が SOC の拡張で始まるならば、現在の DPA の生産費は低下し、従って利潤増加に対する企業者の反応程度に応じて、 DPA に対する投資は増大する。一方の DPA の拡張が最初に行われると、 DPA 生産費は大幅に騰貴し、そして DPA 生産者は、 SOC 諸施設の拡大によって生産費を相当節約出来る事に気がつく。その結果、 SOC の拡張に対する圧力が発生し、この型の継続での第二段階が誘発される。したがって、この二つの継続はともに誘因と圧力を生み出す。そこでそれらの個々の「効率」の評価は、一方では企業者の利潤動機の強さ、他方では SOC に責任を負う政府当局の大衆圧力に対する反応の強さに依存するといふのである。

このハーシュマンの論理は、 SOC が生産に好ましい効果を与える事についての理論模型を創り出す事にあつたのであるが、 SOC を生産に寄与すべき投資一般と考え、他のもう一つの経路を持つ住民の生活環境等に関連する支出部門を除外したのである。

今ここで、ハーシュマンの SOC 超過能力型つまり SOC 先行に基く DPA 産出物の総費用を考えよう。第1図はこれである。これによると、 SOC 先行により DPA 生産費は低下し A から A_1 に至る。そこで企業の反応があり生産拡大が B 点に求められる。さらに SOC 投資が続くと生産費は B_2 に、以下同様な継続がある。だがここで問題なのは生産活動能力創出のために支出される SOC 第一部門が果して常に DPA の産出物の総費用を低めるかという事である。生産力の増加はそれ

第1図



限的なものから離れ、制限的供給へと進むことを論証したA・ルイスの論理からみて、わが国の最近の雇傭事情は企業にとって従業員対策を極めて重要な事項にならしめている。さらに間接費の増加は次のものからも発生しよう。地域の住民更に他の産業に対する社会的費用である。^⑨ 社会的費用は集積の進行に伴って発生の機会が増加する。これらの諸費用が増加すれば、企業はそれを排除すべき、社会的欲求を持つに至るであろう。そこで、第一部門の支出がいかに増加されても、それは企業の費用を低下させず、B点に至った企業の生産活動拡大も、第一部門のみの支出活動でR点まで費用がひき下げられるが、その点から逆に増加するであろう。そこで、企業はこれらの間接的諸費用が増加しても利潤がある限り生産活動は続けるであろうが、競争企業の存在はやがてその存在を否定する事になる。この意味で、第二部門の支出活動に対する社会的欲求の圧力が企業及びそれ以外の地域住民双方から形成され、予算に示される公的欲求としての第二部門優先

を中心に第三次部門の集積が一般に進行するであろうし、第二部門だけでも雇傭吸収型の産業（その多くは技術革新に伴って生れ、然も地域団体では、この型の産業の索引を狙っている）であれば、必ず随伴する居住地問題、住民の生活環境に対する諸支出の要求、教育、レクリエーション等の諸支出を必要とするに至る。そこで、いかに第一部門の支出を増加させても、企業は、生産規模拡大に伴う間接費の増加が避けられない事になる。例えば、従業員の住宅、環境レクリエーション、教育等の諸施設等に対する支出などがある程度企業がひき受ける必要が生ずるのである。特に経済発展のプロセスは労働供給の無制

が成立するのである。この事は SOC 超過能力型の問題ばかりでなく、SOC 不足型についても同様である。むしろ後の方が第二部門への圧力が大といえよう。

こうして第二部門への社会的欲求が、予算上に公的欲求と表示され、その支出活動が行われる事で、いままで S 点までひき上げられた DEA 生産費は次第にひき下げられて行く事になり、次期の発展が予定される訳である。この意味で、この第二部門の支出活動は経済の発展政策上、就中、地域開発政策上において入念に考慮しなければならないといえる。図でいえば第一部門優先で高まった費用も第二部門支出で S 点から逆転し、その増加とともに B_2 までひき下げられる訳である。

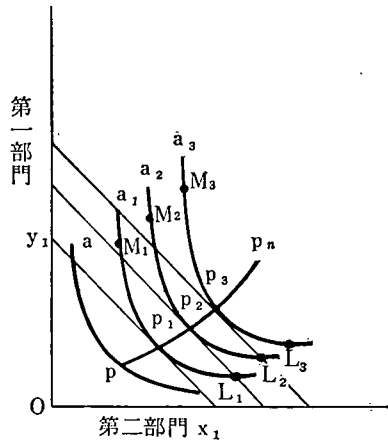
(3) 第一部門と第二部門の適正配分

既に検討した如く、経済発展政策には第一部門のみの拡張でその狙を達成する事は不可能であり、第二部門の拡張が不可欠であった。このような事は、工業化の過程が加速されている国々とか、ホフマンのいう第四期の段階に接近しているか又はそれ以上の水準の国で、しかも、労働供給の制限的様相が厳しくなっている場合に特に重要であろう。

さて、この第一部門拡張に基く第二部門の反応は長期的にみてどのような所を巡って動くのであろうか。またどのような点で、第一部門、第二部門の配分が定まれば望ましいのであろうか。以下この点の検討を企てよう。

いま、経済活動能力の誘発力が、第一部門、第二部門の協働で創り出されるとする先程からの仮定で出発しよう。そうするとこの第一部門、第二部門の組合せは種々に出てくるであらう。こう考えると、第一部門、第二部門の協働で創られる経済活動能力の誘発力に関する無差別曲線が a_1, a_2, a_3, \dots と描かれよう。第 2 図はそれである。

第2図



縦軸に第一部門、横軸に第二部門の數量をとる。 $a_1 \cdot a_2 \cdot a_3$ は經濟活動能力の誘發力曲線である。この際、二要素には相互に補償性があると想定している。さてここで L_1 は何かというと、これは無差別曲線 a_1 においてこれ以下にひき下げる事が出来ない第一部門のナショナル・ミニマムの点である。 M_1 は a_1 曲線上において第二部門のナショナル・ミニマムの点である。

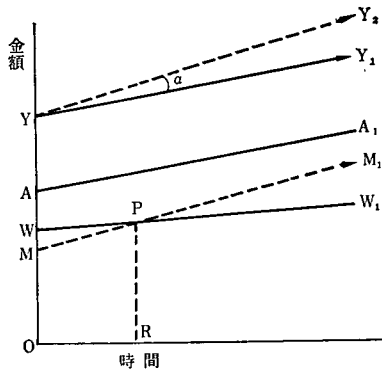
さて、この二要素の技術的組合せのうちで最大の誘発力をひき出す点はどこかという事である。これは予算総額が与えられ且つ二要素の

だが、財政は資源配分に関する権力的介入であり、公的欲求が第一部門に優先順位が与えられる限り、必ずしも最大の誘発力を生み出す点で決定されるとは限らない。むしろある場合には戦略的に M_1 に近い点で第一部門の支出増が決定されるであらう。それは S 曲線の原点へのシフトでありより低い選択への移行であって、全体として資源配分に関する予算決定に低い次元が与えられた事になる。この意味で最も合理的な配分は予算線と無差別曲線の接点での第一、第二部門の配分決定である。一方、このような最適資源配分から離れた公的欲求表示を予算上に求めても、常に反作用として他の部門の調整要求が出てくることになる。何故かという点、第二部門の不足は明に第一部門優先で明になり、これが生

活並びに生産活動に対して阻害要因となるからである。そこで、この阻害要因の排除が社会的に大きい圧力を形成させ、全体としては過去の不足分ばかりか将来における優先を先取しようとする社会的欲求を形成させる事になる。そして、これが公的欲求として予算上に表示されるのは P_1 の接点ではなく、むしろ P_2 に近い第二部門の配分である。このように、さらに第一部門優先の予算決定が第一次にあっても、それ以降には第二部門優先の予算決定と続かざるを得ないのである。そこでこの P_1 点をめぐって第一部門及び第二部門のシーソ的拡張政策が予算上に表示されることになる。

このように地域政策がとられる限り、第一部門及び第二部門のいずれかの拡張に基く公的活動が政治過程を通して予算上に表示されるのが、むしろ通常であろう。その限りでは最大の誘発力を生み出す配分点は無視される事になろうが、この運動の収束するところはやがてこの配分点であろう。それは、この地域内諸力の社会的欲求の均衡点を形成させるからである。

次に、このような予算配分によって、誘発力が発生し、一定期間後に地域の経済活動能力が大きく創出されたならばその場合予算はどのように示されるであろうか。これは明に（条件の変化がなければ）地域の経済活動能力増大による税収の増額をもたらし、支出活動の増加をもたらすであろう。予算でみればその額の増加である。その結果、予算線の移動があり（価格を一定とすれば平行移動）、次第に高次元の第一及び第二部門の予算活動に基く誘発力線を選択出来ることになる。その際の最適配分は、新しい予算線とこの無差別曲線との接点である。以下このようなことが繰返されると、この最適配分点の軌跡は $O P_n$ の方向になるであろう。同時に第一及び第二部門のナショナル・ミニマムの点もそれぞれ増加する事になるのである。



地域政策は先に示した如く予算上において第一部門拡張が示されても、この長期的反応は、第一部門及び第二部門の適正配分点を巡ってシーソンの拡張が続けるが、その収束する先はこの $O P_2$ 線の方に定まるといえるのである。一方このシーソンの予算配分を通しながら、この予算配分の背後にある社会的諸力が一つの均衡状態へと接近しつつけるのである。

註(1) 通常、地域政策は次のような期待をもって SOC 投資を中心とする支出政策が優先されている。

上の図は国民所得と予算との関係を示したものである。現在時 O 点を起点として縦軸に金額を横軸に時間をとる、 $O Y$ は現在の総所得、 $O A$ はその所得に応じた予算総額とする（第一部門十第二部門）。 W は予算を二分する点と考え、 $O W$ は第二部門支出額、 $A W$ を第一部門とする。総所得は $Y Y_1$ の線に添って成長すると仮定する。そうすると予算線 $A A_1$ は変動要因がない限り $Y Y_1$ と平行して $A A_1$ となることが考えられる。

次に経済成長を加速する意味で、特に所得水準をひき上げるための地域政策がとられたとしよう。つまり予算では第二部門の犠牲的縮小で第一部門の拡張をなし得ると考える訳である。その際の期待は次のようであろう。将来の予算総額のひき上げを伴わずに総所得の増加、すなわち従来より α だけの傾を持つ $Y Y_2$ 線の期待である。所得水準の上昇に伴う第二部門の拡張期待、すなわち、出来る限り近い時期、例えば R 時点で従来水準への回復とそれ以降の上昇、図で示せば $\Delta W P M < \Delta W_1 P M_1$ の期待である。

この二つの期待、就中前者の期待が大であるため、第一部門優先の地域政策が通常とられているのである。この考え方が果たして妥当かという事を別の経路から検討するのが本論である。

(2) 租税政策の重要性は企業立地について強まると考えられる。この点についてはプエルトリコ開発の例をもって、次の論文で紹介した。政経論叢三〇巻六号、拙稿「地域経済開発と地方財政」

(3) 第二部門の拡張に対する開発要求は、応々にして過集積地帯におこる可能性が大である。というのは、通勤のための輸送、公害等の例でも明かなように過集積特有の負の要因排除の社会的欲求が大であるからである。この点については後で検討されよう。

さらに低開発地域での第二部門拡張に基く開発が考えられる。これは以前に示した質的労働指向の問題にかかわる事項である。だが、この場合にも第一部門の拡張が予定されていなければならない。

(4) 前方連関効果については、ハーシュマンの *The Strategy of Economic Development* Yale Univ. Press 1958. 参照、地域の開発政策の主要目標がこの前方連関効果の高い産業を誘致することにある。その際の指標として、通産省で試みられた感応度係数、影響力係数が参考になろう(昭和三四年 日本産業の現状 参照)。だが、産業連関表は諸要素の変化に伴って変るから、この表は一応の目安をおくだけである。

(5) ローウェンステインは都市周辺への工業及び集中傾向をフィラデルフィア地域を中心に検討して産業立地による財政収支の実状を Radnor, Upper Merion 及びその他の地区で示している。そして、企業の立地による収入増と、それに伴う支出増の関係が企業形態と従業員の居住にあると考えた。彼の求めたものは、産業立地に基く地方公共団体の用役準備活動が極めて大であるため、その費用は果して企業立地による収入増でカバー出来るか否かである。L. K. Lowenstein, *The Impact of New Industry on the Fiscal Revenues and Expenditures of Suburban Communities*, from *National Tax Journal*, June, 1963.

この彼の論からも明らかなように、工業立地には第二部門の支出増が随伴するのである。

(6) Hirschman, *ibid* PP. 83~89

(7) 社会的費用については、カップが既に展開しているが、その中で彼は次のように云う。「自由な民主的國家の中で公共政策の増加している部分は、私的生産者によってひき起された各種の社会的損失を防止する事及び修復に捧げられている。……基本的にこのような予防措置の実施及び修復の活動要求は競争市場経済における社会的費用の発生に対する最も得心のゆく証拠と考えられよう。」

L. w. kapp, *The Social Costs of Private Enterprise*, Harvard Univ. Press 1950. P. 14.

今日わが国で大きく注目されているものは、大気汚染、工場排水、噪音等の公害問題である。これらはすべて人道上の問題であるため企業は積極的な公害予防措置を行うべきである。

(三十九年九月稿)